

新疆维吾尔自治区

劳动保障事业发展

与构建和谐社会



# 新疆维吾尔自治区 劳动保障事业发展与构建和谐社会

中国劳动保障科学研究院 编  
新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅

北京燕山出版社

图书在版编目（CIP）数据

新疆维吾尔自治区劳动保障事业发展与构建和谐社会 / 中国劳动保障科学研究院编——北京：北京燕山出版社，2007.12  
ISBN978-7-5402-1846-1

I. 新… II. 中… III. 和谐社会—概况—新疆  
IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2006）第 162281 号

新疆维吾尔自治区劳动保障事业发展与构建和谐社会

主 编：中国劳动保障科学研究院  
新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅

出版发行：北京燕山出版社

社 址：北京市灯市口大街 100 号  
邮 码：100006

经 销：新华书店

印 刷：河南省诚和印制有限公司

开 本：890 × 1240 1/16

字 数：300 千字

印 数：001-1000 册

版 次：2007 年 12 月 第 1 次

印 次：2007 年 12 月 第 1 次印刷  
ISBN978-7-5402-1846-1

定 价：120.00 元

目 录

一、劳动和社会保障事业发展与构建和谐社会..... (1)

二、新疆各地、市、州劳动保障局长话和谐

1、积极推进劳动保障制度改革 为构建和谐社会添砖加瓦

    乌鲁木齐市劳动和社会保障局局长 朱文智..... (6)

2、构建和谐克拉玛依需要劳动保障事业的全面发展

    克拉玛依市劳动和社会保障局局长 王习军..... (8)

3、锁定就业政策目标 筑牢社会保障堤坝

    吐鲁番地区劳动和社会保障局..... (12)

4、先进的理念造就一流的业绩

    ——记哈密地区劳动和社会保障局..... (17)

5、胸有百姓德自高

    ——记哈密地区劳动和社会保障局局长 范冠林..... (21)

6、严格执法 全力维护职工群众的合法权益

    昌吉回族自治州劳动和社会保障局..... (24)

7、构建公共就业服务网络 推进就业服务“新三化”跨越式发展

    昌吉州职业介绍汇中心..... (28)

8、构建和谐巴州 推进劳动保障事业全面发展

    巴州劳动和社会保障局..... (31)

9、春风化雨润民心

    ——记巴音郭楞蒙古自治州社会保险管理局先进事迹..... (35)

10、全国劳动保障系统先进工作者事迹材料

    ——记巴州劳动和社会保障局局长 娜尔曼..... (39)

11、强根固本 多管齐下 全力解决和静县就业再就业难题

    ——和静县人事劳动和社会保障局就业工作典型材料..... (41)

12、劳动保障为构建和谐社会增光彩

    ——阿克苏地区劳动和社会保障局..... (44)

13、构筑社会保障平台 推进和谐社会建设

    ——记克州劳动和社会保障局事迹..... (47)

14、劳动保障润民心 伊犁河谷建和谐..... (51)

15、坚持创新依法办案 努力推进劳动争议仲裁工作健康发展

|                                                                                                      |       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 塔城地区劳动和社会保障局、塔城地区劳动争议仲裁委员会                                                                           | (55)  |
| 16、近几年塔城地区职业培训情况汇报                                                                                   | (57)  |
| 17、阿勒泰地区劳动和社会保障局概况                                                                                   | (60)  |
| 18、筑民心工程 促和谐发展                                                                                       |       |
| 石河子市副秘书长、劳动和社会保障局局长 李春雷                                                                              | (62)  |
| 19、多渠道开发岗位 推进就业再就业                                                                                   | (65)  |
| 20、创新文明铸和谐                                                                                           | (68)  |
| 21、认真展开劳动保障监察工作 切实维护劳动者和用人单位的合法权益                                                                    | (72)  |
| 三、劳动和社会保障文化的形成与引导                                                                                    |       |
| 1、积极构建和谐的劳动关系 大力促进经济社会和谐发展                                                                           | (74)  |
| 2、加强劳动保障新文化建设 进一步构建社会主义和谐社会                                                                          | (77)  |
| 四、新疆近年来劳动保障事业发展成就                                                                                    |       |
| 1、做好就业再就业工作 确保自治区社会稳定和经济发展                                                                           | (79)  |
| 2、社会保险事业十年发展报告                                                                                       | (82)  |
| 3、城镇职工基本医疗保险、生育保险发展情况                                                                                | (91)  |
| 4、完善企业职工基本养老保险制度宣传提纲                                                                                 | (94)  |
| 5、近年来新疆失业保险事业发展成就                                                                                    | (102) |
| 6、工伤保险建设情况                                                                                           | (104) |
| 7、积极推进劳动争议处理机制建设 努力建设和谐稳定的劳动关系                                                                       | (106) |
| 8、职业培训工作情况                                                                                           | (108) |
| 9、近年来劳动工资工作主要情况                                                                                      | (113) |
| 10、劳动保障法制建设成就                                                                                        | (115) |
| 11、金保工程建设情况                                                                                          | (119) |
| 五、政策法规选篇                                                                                             |       |
| 1、中共新疆维吾尔自治区委员会新疆维吾尔自治区人民政府贯彻落实《国务院关于进一步<br>加强就业再就业工作的通知》的实施意见                                       | (121) |
| 2、新疆维吾尔自治区财政厅 地税局转发《财政部国家税务总局关于加强下岗失业人员<br>再就业有关营业税优惠政策管理的通知》的通知                                     | (129) |
| 3、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅财政厅人民银行乌鲁木齐中心支行中国银行监督<br>管理委员会新疆监督管理局关于印发《新疆维吾尔自治区大中专毕业生自谋职业自主<br>创业小额担保贷款暂行办法》的通知 | (131) |
| 4、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅关于印发《新疆维吾尔自治区就业服务“新三化”<br>建设规划》的通知                                                 | (134) |
| 5、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅 财政厅关于印发《新疆维吾尔自治区农村劳动                                                              |       |

- 力转移城镇就业职业介绍补贴暂行办法》的通知…………… (139)
- 6、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅关于建立自治区行业人工成本信息指导制度的通知…………… (141)
- 7、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅 总工会企业联合会关于转发劳动和社会保障部 中华全国总工会中国企业联合会 / 中国企业家协会《关于进一步推进工资集体协商工作的通知》的通知…………… (145)
- 8、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅 建设厅总工会关于转发劳动和社会保障部 建设部 全国总工会《关于加强建设等行业农民工劳动合同管理的通知》的通知…………… (148)
- 9、新疆维吾尔自治区人民政府办公厅关于印发《新疆维吾尔自治区农村劳动力转移城镇就业职业技能培训补助试行办法》的通知…………… (154)
- 10、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅 财政厅扶贫开发领导小组办公室关于印发《新疆维吾尔自治区农村贫困劳动力转移城镇就业职业技能培训优惠证发放及管理办法》的通知…………… (157)
- 11、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅关于印发《新疆维吾尔自治区民办职业培训机构信用等级评定与管理办法(试行)》的通知…………… (158)
- 12、新疆维吾尔自治区工商行政管理局关于在全区非公有制经济从业人员中全面推行职业资格证书和就业准入制度的实施意见…………… (160)
- 13、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅财政厅关于印发《新疆维吾尔自治区养老保险扩面征缴暨稽核举报考核奖励办法》的通知…………… (163)
- 14、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅 财政厅审计厅 中国人民银行 乌鲁木齐中心支行关于进一步加强我区社会保险基金管理和监督工作的通知…………… (165)
- 15、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅关于对乌鲁木齐市劳动和社会保障局《关于呈报(政策性破产企业资产变现补缴社会保险费及欠费核销操作管理办法)的报告》的复函…………… (168)
- 16、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅关于转发《劳动和社会保障部关于贯彻落实国务院完善企业职工基本养老保险制度决定的通知》的通知…………… (169)
- 17、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅关于机关事业单位聘用人员参加基本养老保险社会统筹有关问题的复函…………… (172)
- 18、新疆维吾尔自治区人民政府办公厅转发自治区劳动和社会保障厅财政厅关于妥善解决国有关闭破产企业和改制企业一次性领取医疗费退休人员基本医疗保险问题的意见的通知…………… (173)
- 19、新疆维吾尔自治区人民政府办公厅关于进一步做好城镇特困群体医疗救助工作的通知…………… (174)

|                                                                                                                   |       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 20、新疆维吾尔自治区人民政府办公厅转发关于建立城市医疗救助制度实施意见的通知.....                                                                      | (176) |
| 21、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅关于转发《乌鲁木齐市城镇职工生育保险办法实施细则》和《关于下发乌鲁木齐市城镇职工生育保险待遇及支付标准的通知》的通知.....                                | (179) |
| 22、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅关于印发《新疆维吾尔自治区农民工参加工伤保险暂行办法》的通知.....                                                            | (184) |
| 23、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅关于印发《新疆维吾尔自治区工伤职工停工留薪期管理试行办法》的通知.....                                                          | (186) |
| 24、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅关于高风险企业参保后有关工伤保险待遇问题的复函.....                                                                   | (188) |
| 25、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅关于转发劳动保障部办公厅《关于充分发挥失业保险作用积极推进并轨工作的通知》的通知.....                                                  | (189) |
| 26、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅关于失业人员领取医疗补助金问题的复函.....                                                                        | (191) |
| 27、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅关于印发《新疆维吾尔自治区劳动争议仲裁证据审核暂行规定》的通知.....                                                           | (192) |
| 28、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅关于印发《审理劳动争议仲裁案件中当事人增加变更申诉请求以及提起反诉请求若干规定》的通知.....                                               | (196) |
| 29、新疆维吾尔自治区劳动和社会保障厅建设厅公安厅监察厅司法厅工商行政管理局中国人民银行乌鲁木齐中心支行自治区总工会中国银行业监督管理委员会新疆监管局关于贯彻落实九部委《关于进一步解决拖欠农民工工资问题的通知》的通知..... | (198) |
| 六、大型企事业单位劳动和社会保障事业工作成就巡礼                                                                                          |       |
| 1、新疆供销学校、新疆供销技工学校概况.....                                                                                          | (203) |
| 2、新疆焦煤(集团)有限责任公司简介.....                                                                                           | (204) |
| 3、构建和谐企业 打造以人为本的管理制度体系.....                                                                                       | (205) |
| 4、兵团职业技能鉴定.....                                                                                                   | (209) |
| 七、附录部分                                                                                                            |       |
| 1、各级地方劳动保障部门及其直属机构                                                                                                |       |
| 2、各级地方就业服务机构                                                                                                      |       |
| 3、各类地方社会保险经办机构                                                                                                    |       |
| 4、各类相关招聘中介、科研教育、职业培训、咨询、认证单位                                                                                      |       |
| 5、各类医保定点医院、药店和相关保险机构                                                                                              |       |

# 劳动和社会保障事业发展与构建和谐社会

党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》明确提出，“不断提高构建社会主义和谐社会的能力”。十届全国人大三次会议上政府报告中提出，积极扩大劳动就业，努力完善社会保障体系，逐步理顺分配关系，加快社会事业发展，促进构建社会主义和谐社会。这表明，党和国家已把社会和谐与否当作检验自己执政能力和水平的重要标志，而努力发展劳动和社会保障事业是构建和谐社会的重要任务。

劳动和社会保障是构建和谐社会的基础

党中央提出的构建社会主义和谐社会，是一个以人为本的社会。社会一切活动的根本目的，都是为了人的生存、享受和发展。和谐社会就是一个政通人和、经济繁荣、人民安居乐业、社会保障水平不断提高的社会。所以劳动和社会保障是构建和谐社会的基础。

（一）没有和谐劳动，就没有和谐社会

劳动是生产关系的一种表现形式，本质上反映的是人与人的关系。在资本主义社会，它主要表现的是劳动者与资本所有者的关系；在社会主义初级阶段，它表现为劳动者与劳动者之间、劳动者与其他社会主义建设者之间的关系。因此，构建社会主义和谐社会，必须着力构建和谐稳定的劳动关系，没有和谐的劳动，就没有和谐社会。

胡锦涛同志在《新时期保持共产党员先进性专题报告会上的讲话》中指出：“2003年，我国人均国内生产总值突破1000美元，经济社会进入一个关键的发展阶段。一些国家和地区的发展历程表明，在这个阶段，既有因为举措得当从而促进经济快速发展和社会平衡进步的成功经验，

也有因为应对失误从而导致经济徘徊不前和社会长期动荡的失败教训。”比如被人们称为的“拉美现象”，就是需要我们引以为戒的教训。

“拉美现象”是从上世纪70年代开始，到2002年的世界金融危机达到极端。在这个时期，拉美一些国家在人均GDP达到或超过1000美元后，社会政治动荡，社会治安恶化，阶级和阶层矛盾激化，经济发展停滞。其原因是多方面的，但主要是富人与穷人两极分化、城乡发展失衡、人与自然发展不协调等。其中劳动关系的恶化，是“拉美现象”的症结所在。分配不公、失业率居高不下、劳动关系空前紧张，严重挫伤了广大劳动者的积极性。如拉美占总人口30%的穷人仅获得国民收入的7.5%，而占总人口10%的富人获得国民收入的40%。有些拉美国家基尼系数高达0.6，大大超过国际通行的警戒线0.4。因此，人民群众对执政党的不满，使政局不稳，政权更迭频繁，从而又使经济社会发展失去可靠的政治保障。

2004年，我国人均GDP超过了1000美元，而基尼系数也超过0.4的国际警戒标准。根据国际经验，这一时期是社会问题多发期、社会结构最不稳定的时期。但是，党中央提出在科学发展观指导下，努力构建和谐社会，就一定会不会重蹈拉美一些国家的覆辙。我们要构建和谐社会，必须坚持经济持续发展，只有经济持续发展，才能为构建社会主义和谐社会提供丰富的物质基础，最大限度地满足人民群众日益增长的物质文化需要。要保持经济持续发展，就必须更好地调节不同阶层和群体的利益关系，解决好各种社会矛盾，保持稳定的和谐劳动关系。

在市场经济中,劳动关系是劳动力市场中极为重要的一个领域,劳动力市场越发达,劳动关系问题就越重要。和谐的对立面是矛盾;社会和谐的对立面是社会矛盾的激化。劳动关系的矛盾则是社会矛盾的主要方面。因此,如果劳动不和谐,劳动关系的矛盾不能有效地缓和与调节,社会就会出现不和谐,并且还会扩大和激化社会的矛盾。在当今世界,资本主义为什么垂而不死,其中一个重要原因,就是在发达的资本主义国家,重视协调劳资矛盾,实行社会保障制度,提高劳动者的生活水平。这不仅缓和了劳资之间的矛盾,而且为经济发展创造了前提。这对我国构建社会主义和谐社会也是有益的启示。

在现阶段,我国的劳动关系从总体上看,是比较和谐稳定的。改革开放 20 多年来,在保持社会基本稳定的前提下,经济建设和社会各项事业都取得了举世公认的伟大成就。虽然我国社会经济改革不断深入进行,但仍然保持了社会基本稳定,这主要是由于党和政府在制定正确的路线、方针、政策时,始终重视劳动关系的和谐稳定,出台了一系列建立和完善社会保障体系的政策法规,坚持维护广大职工群众合法权益,高度关注和认真解决劳动和社会保障的问题。

但是,我们还要看到,当前我国仍然处在社会转型期,法制还不够完备,社会保障体系还不够完善。并且随着市场经济体制的建立,社会经济成分、就业方式、分配形式和利益关系日趋多样化,劳动关系也日趋复杂化。单一劳动关系向多元劳动关系变化,随着非公有制经济和混合所有制经济迅速发展,劳资关系成为劳动关系中一种新的表现形式;劳动关系的调节由行政主导向市场主导变化,劳动关系主体双方实现了双向选择,双方各自权益的维护,是依靠劳动合同、集体合同等契约来规范和约束;劳动关系由固态向动态变化,劳动者由“企业人”变为“社会人”,就业形式呈现多样性,劳动关系也在动态变化中;政府协调劳动关系由直接向间接变化,不是靠行政手段直接协调企业的劳动关系,而主要靠法律法规和政策,间接协调和规范企业劳动关系。

由于我国随着劳动关系日趋复杂化,社会的矛盾突出呈现以下几个特点:一是资本的强势地位和劳动力的弱势地位的矛盾,是导致劳动关系矛盾激化,引发职工群体上访、示威、请愿等突

发性事件的主要原因。二是劳动力供大于求的矛盾,使下岗失业职工再就业难的问题长期存在,导致他们变为城镇困难职工群体,这给社会的和谐稳定带来压力。三是公有制企业转制不规范引发的劳动关系的矛盾,引发改制企业劳动关系矛盾的激化,进而严重影响全局的社会稳定。四是对外开放和经济全球化使劳动关系的矛盾带上国际化色彩。

从我国当前社会矛盾突出呈现的特点不难看出,劳动关系的和谐是社会和谐的基础。没有和谐的劳动,就没有和谐社会。而和谐社会又是和谐的劳动的体现与保证。劳动关系动荡之日,就是社会不和谐之时。前苏联、东欧剧变都是从劳动关系发端进而发展恶化的,这个教训是极为深刻的。因而,在构建社会主义和谐社会的进程中,各级党委、政府和工会组织,必须高度关注劳动关系问题,认真而又切实地协调劳动关系矛盾,通过构建和谐的劳动关系,促进和谐社会的构建。

## (二) 劳动者应该享有社会保障权利

改革开放以来,我国经济增长保持在 8% 以上。但在经济高速增长的同时,我国的劳动关系处在一个艰难转型时期,因此,劳动保障体系包括就业和再就业、社会保障、协调劳动关系和维护劳动者合法权益,长期面临巨大的压力和挑战。特别是劳动者没有完全享有社会保障的权利。

社会保障权利是国家赋予人们享有的保障其基本生活需求的权益。联合国大会在 1966 年 12 月 16 日通过的《经济、社会、文化权利国际公约》对劳动者应得的社会保障权利作出了比较全面的规定。第 9 条规定:“本公约缔约各国承认人人有权享受社会保障,包括社会保险。”此外,第 13、14、15 条所规定的许多内容也与社会保障有关。我国《宪法》第 44 条规定:“国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度。退休人员的生活受到国家和社会的保障。”第 45 条规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利,国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、救济和医疗卫生事业,国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他残疾的公民的劳动、生活和教育”。

社会保障的目的,就是要保障公民的生存,

这是人类的第一需要,是社会进步和经济发展的根本。但是,在改革中,市场经济强调效率、优胜劣汰的竞争机制,必然导致贫困阶层的出现,这就需要形成一种与此相对应的,给生存受到威胁者提供物质帮助的机制。市场本身解决不了这个问题,需要国家出面进行干预,在全社会建立互助互济、社会化管理的社会保障制度,以利于充分开发和合理利用劳动力资源,保护劳动者的基本生活权利,维护社会稳定,促进经济发展。

社会保障权利在公民基本权利中占有重要地位,如果一个国家的公民完全拥有了社会保障权,国家就会为公民提供一系列基本生活保障,使公民在年老、疾病、失业、灾害及丧失劳动能力等情况下,从国家和社会获得比较好的物质帮助。世界各国由于政治社会制度、经济发展阶段、法律文化传统等方面的不同,社会保障体系的项目和内容各有差异。有的国家社会保障项目比较繁多,包括十几种甚至上百种。但概括起来,一般包括社会保险、社会救济、社会福利、社会互助等。我国是在1986年首次提出了社会保障概念,并明确要建立社会保障体系,主要包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置四项内容。

社会保险又称职工社会保险,它是为以工资收入为主的劳动者遇到年老、疾病、伤残、失业、死亡等特殊事件时,运用法律手段,动员社会力量,给劳动者提供一定程度的收入损失补偿,以保证劳动者及其家庭维持基本生活的一种保险制度。社会保险的责任主体是国家或政府,它运用立法的形式作保证,采用强制手段的实施方式,进行国民收入再分配,用以解决社会问题,为劳动者消除生存风险的一种机制。

社会救济也称社会救助,是国家对因意外事件或自然灾害等原因造成生活困难,以致于无法正常生存的公民,给予物质帮助,提供生存保障的一种制度。国家和社会通过立法,对因各种原因导致生活陷入困境的社会成员,通过救灾济贫和扶贫帮困等措施,来保证维持其最低生存需要,缓解其生存危机,并维护社会秩序的安定。

社会福利是保障全体社会成员在享受基本生存权利的基础上,随着社会经济的不断发展而提高生活水平的制度。社会福利的责任主体是国家和社会,但是它的具体实施者也可能是社会团体。国家通过颁布相关法律对各项福利事业进行规范,以提供服务为主要供给方式,面向所有社

会成员。所以,享受社会福利待遇基本是一种人人有份的“免费午餐”,因为每个人都对社会做出了贡献,国家将这些贡献提留出来用于社会福利建设。

优抚安置也称社会优抚,是国家和社会对军人或其家属提供一定生活水平的救济金、伤残抚恤、退伍安置及其他社会优待的制度。它是国家以法定的形式,通过政府行为,对社会成员中有特殊贡献者及其家属给予的具有褒扬和优待抚恤性质的社会保障措施。优抚对象对国家和社会的贡献和牺牲较大,因此,国家对他们所实施的保障标准比较高,保证其生活水准不低于一般保障对象的平均水平。

随着社会经济的发展和变化,目前我国社会保障体系的项目和内容已在原来的基础上有所增加。在《国民经济和社会发展规划“九五”计划和2010年远景规划目标纲要》中提出的社会保障制度改革总目标是:“加快养老、失业、医疗保险制度改革,初步形成社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障相结合的多层次社会保障制度”。社会保障的内容体系今后还会随着社会经济的发展不断扩大。

社会保障权利是公民最重要的基本权利,它涉及全体公民的经济利益,是人的生命安全和生活保障的权利,保障的是公民的生存权。人的生存权是最基本的人权,公民的经济、社会、文化权利的实现,都是以生存权为前提的。人权具有三种存在形态,即应有权利、法定权利、实有权利。生存权就是“应有权利”,即人按其本性所应当享有的权利。它的存在的合理性并不以人们是否承认和法律是否规定为转移。特别是社会保障权利中的社会养老保险、失业社会保险、医疗社会保险、工伤保险和最低生活保障等五种保障权,是现代社会公民应该享有的基本权利。

### (三) 社会保障与和谐社会的内在联系

党的十六届四中全会提出,要适应我国社会的深刻变化,把建设社会主义和谐社会摆在重要位置,注重激发社会活力,促进公平和正义,努力形成全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的社会。这一提法为开创性地建设中国特色社会主义注入了新的内容,是我们党对发展马克思主义的又一大理论贡献。

和谐社会是一个以人为本的社会。社会的和

谐,在表现形式上是指社会成员之间各安其位、各司其职、各尽其能、各得其所。要达到这种状态,最本质的一点就是要实现利益的均衡。人的一切行为皆根源于利益,人与人的关系说到底就是利益关系。古人曰:“天下熙熙,皆为利来;天下攘攘,皆为利往。”马克思有句名言,“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关”。因此,随着我国社会经济改革深入发展,社会利益日益分化,既肯定和维持多元化的利益结构,又重视社会利益结构的均衡和稳定,是构建和谐社会的

重要内容。和谐社会的本质是利益的均衡,但利益的均衡并不是利益的平均分配,而是按社会各个利益主体都能接受的方式和规则进行资源的配置和利益的平衡。要确保利益的均衡,维护社会的公平,关键在于维护社会各阶层的平等,尊重社会各阶层的权利。要维护社会各阶层的社会平等,实现社会的公平与和谐,必须建立健全现代社会公平机制即社会保障制度,形成完整的以社会保障体系为主的社会安全网。

目前,我国存在的最主要的不公平和不公正集中表现在收入差距过大的问题上。改革开放以来中国居民的收入水平提高了,但贫富差距也拉大了。一项城镇生活的调查结果显示,1999年20%的城镇高收入户收入占当年城镇居民总收入的42.4%,2003年8.74%的城镇富裕家庭占有了城镇居民全部金融资产的60%。农村贫困人口与其他农民的收入差距也在拉大。2003年尚未解决温饱的贫困人口的收入上限是637元,全国农民人均纯收入是2622元。两者之比为1:4.12,与1992年的1:2.45比较,差距进一步扩大。

再据对全国5万户城镇居民住户调查,2004年上半年占调查户总数10%的高收入户组家庭人均可支配收入为13322元,10%的低收入户组家庭人均可支配收入为1397元,分别是总调查户人均可支配收入的2.8倍和29%,两者收入差距为9.5倍。2004年的中国“百富榜”的100人的2500亿财富几乎相当于1亿农民的年纯收入或者相当于4亿刚好解决温饱的农民的年纯收入。中国已经跨入居民收入很不平等国家的行列。

解决收入差距问题,关键是理顺分配关系,规范分配秩序,既要解决初次分配非正常收入造

成的差距,还要解决再分配的社会公平保障,建立公正的收入分配体制。应该说,适当拉开初次分配差距是正常的,是有助于效率提高的。但是由于不合理、不平等的竞争条件和机会,如市场垄断、贪污腐败、偷税漏税等造成大量的非正常收入,导致初次分配的严重不合理。这就需要解决初次分配机会条件不均等所带来的不公。

在社会主义市场经济条件下,初次分配要建立健全市场机制,辅之以必要的行政手段,以效率为前提,贯彻按劳分配和按要素分配原则,确保激励性和效率性收入分配到位,控制垄断收入,取缔非法收入,实现合理的初次分配。同时,还要建立和完善再分配的社会公平保障制度,解决好再次分配公平的问题。政府要建立健全以社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚为主要内容的社会保障体系,高度重视和维护弱势群体的现实利益,突出解决养老、失业、医疗、工伤保险问题,加大社会救助和社会福利投入,保证保障性收入分配到位,确保低收入者的最低生活保障,

要发展就得讲效率,而分配必须讲公平。因此,党的十五大提出了“效率优先,兼顾公平”的分配原则,十六大进一步明确为“一次分配注重效率,二次分配注重公平”,十六届四中全会则先讲“激发活力”,再讲“注重公平”。有了效率,经济持续稳定增长,才有高水平的公平;反过来,不公平也制约和影响效率,只有实现公平,才有利于争取更高的效率。所以社会保障机制是关系到社会 and 经济发展的一项重要制度,是构建和谐社会的重大战略和紧迫任务。

市场经济的发展需要社会保障作保证。社会保障是现代国家最重要的社会经济制度之一,是社会发展的“稳定器”,经济运行的“减震器”,实现社会公平的“调节器”,促进社会流动的“安全网”。没有完善的社会保障体系,和谐社会也就缺乏必要的物质基础。没有社会保障,市场机制难以发育健全,种种社会问题无法解决,经济管理也难以取得预期效果。当代中国正处于一个急剧的社会转型期,各种利益关系正在发生急剧的变化,政府作为社会活动的管理机构,公平地处理社会各利益群体的博弈关系,既要达成最优的利益博弈均衡,又要实现全社会的最大利益。同时,还要基于中国的社会主义制度的性质和中国社会的基本国情,努力谋取最大多数人的幸

福，做到在兼顾各阶层利益的基础上，突出弱势关怀。只有这样，中国社会才会长治久安，和谐社会才有保证。

当前我国各种关系基本协调，政局基本稳定，社会基本和谐。但是，应当清醒地看到，在基本协调、稳定、和谐的前提下，人民内部各类关系和矛盾出现了一些值得警惕的新问题，集中到一点就是，在经济持续增长、人民生活不断提高、不同程度地普遍得到实惠的情况下，人民内部一些关系与矛盾趋于复杂和紧张，存在某些不安定的隐患、不和谐的因素，影响社会协调健康发展。完善社会保障制度，实际上是在为和谐社会编织一道牢靠的安全网，有利于消除人们对未来的担心和忧虑，化解社会矛盾，扶助弱势群体，激发起全社会的创造力，增强社会的凝聚力，也

是妥善处理各方面利益关系，让全体人民共享改革和建设的成果有效方式。

由于我国是世界上最大的发展中国家，人口众多，经济发展起点低，地区之间、城乡之间发展不平衡，加之长期的历史欠账，完善社会保障体系的任务十分艰巨和繁重。我们要以加强社会保障系统能力建设为重点，统筹兼顾，协调推进，在增加就业总量的同时更加注重提高就业质量；在扩大社会保险覆盖面的同时更加注重完善制度体系；在全面维护劳动者权益的同时更加注重各类社会群体利益关系的协调平衡；在缓解当前突出矛盾的同时更加注重研究建立长效机制；在推进各项制度改革的同时更加注重法制、规划、信息网络、监督系统、管理和服务体系等建设，为建设社会主义和谐社会构筑牢固的基础。

# 积极推进劳动保障制度改革 为构建和谐社会添砖加瓦

乌鲁木齐市劳动保障局局长 朱文智

“十五”时期，我市劳动和社会保障工作紧紧围绕建立社会主义市场经济体制这一总体目标，以贯彻落实《劳动法》，建立适应社会主义市场经济要求的基本劳动制度和劳动标准为统领，积极推动企业用工制度、分配制度改革，建立市场化就业机制、工资分配宏观调控机制和自主调整、调节机制，加快推进独立于企事业单位之外，资金来源多元化、管理服务社会化的社会保障体系建设，强化劳动执法，健全完善劳动法制体系，使劳动保障制度改革实现了由计划经济管理模式向市场管理模式转变的历史性突破。在推动国有企业破产兼并、减员增效、主辅分离的战略性结构调整中，采取一系列措施，稳妥解决了企业离退休人员的基本生活保障和医疗保障、国有企业下岗失业人员的基本生活保障和再就业问题；在解决下岗失业人员和城市困难群体、弱势群体生活保障、就业和再就业方面，开展了积极探索，取得了显著成绩，推动我市劳动保障事业的发展迈上了新的历史台阶。

一、“两个确保”进一步巩固。“十五”以来，共筹措再就业资金 12048 万元，重点用于保障国有企业下岗职工基本生活。离退休人员养老金全部实现了社会化发放，从根本上解决了拖欠养老金问题。顺利实现了下岗职工生活保障制度向失业保险制度并轨工作。目前，12.71 万名离退休人员的基本养老金和 1.09 万名领取失业保险待遇人员的失业保险金 100% 按时足额发放。

二、就业总量稳步增长。实施积极的就业和再就业政策，重点解决了国有企业下岗失业人员、大龄特困就业群体、困难家庭子女就业和再

就业问题，保持了就业局势的基本稳定。“十五”期间，共安置城镇人员就业 16.1 万人，城镇登记失业率控制在 4% 以内。国有企业下岗职工累计进再就业服务中心 1.27 万人，通过多种途径，采取有力措施，9400 人重新走上了工作岗位，再就业率达到 74%，妥善解决了国有企业战略性结构调整过程中的冗员分流问题，为国有企业实施破产兼并、减员增效、结构调整创造了有利条件。

三、职业培训工作不断加强。职业资格证书制度和就业准入制度逐步得到落实。先培训、后就业，培训促就业的良性机制初步形成。培训的针对性、有效性和实用性不断提高。“十五”以来，我市职业技能培训 27.5 万人，培训各类技术工人 12 万人，为促进我市产业结构调整，推动我市经济发展和现代化建设储备了有生力量。

四、社会保障体系日益完善。以养老、医疗、失业、工伤、生育保险为主要内容的社会保险制度改革进一步深入，养老、医疗保险建立了统帐结合制度，医疗、失业、工伤、生育保险实行地市级统筹，养老保险实现了省级统筹，社会保险的互助救济功能和抗风险功能进一步增强，社会保险管理体制基本理顺，适应于城镇各类职工，独立于企事业单位之外，资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系基本确立。截至 2005 年底，养老、医疗、失业、工伤、生育保险参保人数分别达到 36.92 万人、45.93 万人、41.06 万人、30.05 万人、31.35 万人，基金收缴率分别为 95.21%、97.92%、96.94%、95.31%、96.42%。全市共有 13.6 万名企

业退休人员实行了社会化管理,社会化管理率达95%。

五、劳动关系日趋和谐稳定。全面建立了劳动合同制度,集体合同制度逐步得到落实。劳动执法监督体系初具规模,劳动保障监察维权工作向制度化、规范化方向发展。全面落实了最低工资保障制度,工资分配宏观调控功能进一步增强。“十五”以来,共受理处理劳动争议案件2824起,涉及职工4843人,劳动保障监察机构共查各类举报案件1.1万起,对3万家(次)用工单位开展了劳动用工年检,有力维护了广大城镇劳动者和农民工平等就业、取得劳动报酬、享有社会保险、休息休假、劳动保护等权利,保护了劳动关系双方的合法权益,促进了劳动关系的和谐稳定。

六、劳动保障信息化建设不断突破。以求职登记、职业介绍为主要内容的劳动力市场“三化”建设,以失业登记、就业登记、社区管理为主要内容的社区劳动保障管理机制建设取得阶段性

成果;社会保险缴费、待遇支付及基金运营过程全部实现了微机化管理;基本医疗保险实现了医保经办机构与定点医疗机构、药店联网运行。“统一领导,统一标准,统一管理,分步实施,分级管理,网络互联,信息共享”的劳动保障信息平台初具雏形。目前,业务网络已延伸至全市10个区县、54个街道、429个社区和16个乡镇,实现了全市近3万家企业和83.7万人的劳动就业和社会保险信息数据集中管理。

“十五”以来,我市劳动保障工作取得了巨大成果,这些成果的取得为今后劳动保障事业的发展奠定了坚实基础。全市劳动保障战线上全体同志将在市委、市政府的正确领导下,全面贯彻科学发展观,以建立和谐稳定的劳动关系为主线,以维护劳动者合法权益为重点,努力实现城乡就业、收入分配、社会保障、权益维护等统筹协调发展,为经济社会的全面协调可持续发展创造稳定的社会环境。

# 构建和谐克拉玛依需要劳动保障事业的全面发展

克拉玛依市劳动和社会保障局 王习军

构建社会主义和谐社会是我们党顺应历史发展变化,为推进中国特色社会主义伟大事业作出的重大战略举措,是我国处于体制转轨、社会转型这一特殊历史时期经济社会发展的必然要求,是巩固党执政的社会基础、实现党执政的历史任务的必然要求,是全面落实科学发展观、实现全面建设小康社会奋斗目标的必然要求。

劳动保障工作关系到广大职工的切身利益,关系到社会的和谐稳定。在劳动和社会保障事业中,实现充分的就业,合理调节分配关系,维护劳动关系的和谐稳定,建立健全社会保障体系是维护职工利益、促进社会公平、建设社会主义和谐社会的重要内容。

## 一、实现充分就业是建设和谐社会的重要任务

就业是民生之本。在社会主义初级阶段,就业是劳动者谋生的必要手段,也是融入社会、得到社会承认和赢得自尊的重要途径。只有每名社会成员各安其业,才能使广大人民群众的生活水平不断地随着经济的发展而提高,才能实现全面的小康社会。所以,解决好就业和再就业问题就成为了构建和谐克拉玛依的重要任务。

在今后相当长的时期内,我市的就业形势依然严峻,供大于求的矛盾比较突出;由于专业与市场需求不匹配等原因,失业人员中结构性失业问题比较突出;由于就业观念陈旧,求职者“自主择业,竞争上岗”意识不强等,这些矛盾和问题如不认真加以解决,将会给社会稳定带来严重的影响。为此,必须着力建立我市解决就业和再就业的长效机制。我认为就业的长效机制应是以

市场为导向,以石油石化和第三产业为主渠道,以实现就业为目的,长期管用,各方面协调共管,立足本地,着眼输出,劳动力资源合理流动的机制。具体包括建立五个机制,完善两个体系。

(一)建立就业与发展经济良性互动的岗位开发机制。

把发展经济作为解决就业的根本途径,政府每年向社会提供足够的就业岗位。在加快经济发展的前提下,确立就业优先的思想和地位,并把实现充分就业纳入各级政府社会发展计划目标进行考核。由政府经济发展部门牵头,中央驻市石油石化等企业为主体,根据政府、企业中长期发展规划,提出全市中长期能够提供就业的岗位总量和专业分布计划。每年具体协调落实向社会提供就业岗位的数量和行业(专业)分布,并纳入每年市、区长工作报告向社会公布。

(二)建立以市场为导向的人力资源开发机制。

职业培训既是提高劳动者素质,提升其在市场中竞争能力的前提,又是解决结构性失业问题的必要措施。为此,一是要树立所有劳动者均是可开发的人力资源,而不是包袱的理念。二是要根据每年公布的岗位信息和用人单位的需求信息,由市区人才劳动力交流机构组织用人单位和职业培训机构从失业人员中选择所需人员,进行就业前的培训,经职业技能鉴定机构进行职业技能鉴定,合格者进入用人单位从业。三是切实落实新增生产项目“三结合”机制。即:项目立项与岗位开发相结合;项目开工与员工培训相结合;项目竣工与签订劳动合同上岗就业相结合。

(三)建立和完善规范的劳动力市场就业机制。

要始终坚持“劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业”的就业方针,认真落实市政府出台的《克拉玛依市企业招用人员办法》的各项规定,各用人单位在招用人员时,必须坚持少数民族按人口自然比例就业的原则,必须坚持公开、平等、竞争、择优的原则,除国家规定不适合从事的工种或者岗位外,任何用人单位不得以性别、年龄、民族、城乡差别等为理由,拒绝招聘或者提高招聘标准。特别是中央石油石化企业、国家机关事业单位招用进职工总量和在双向选择供大于求时,必须公开考试,择优录用。

(四)建立困难群体就业的帮扶机制。

要把扶助困难群体实现就业作为政府的义不容辞的责任。对在市场竞争就业中处于弱势地位的“4050”人员、享受低保家庭失业人员、长期失业人员等就业困难群体,应当采取特殊政策和措施大力实施就业援助,通过购买、开发适合困难群体特点的就业岗位特别是公益性就业岗位,运用优惠政策鼓励企业招用,提供免费就业服务等政策措施,促进困难群体实现再就业。

(五)建立失业预警机制。

1、建立城镇劳动力抽样调查制度。

以政府统计部门定期开展的城镇劳动力状况抽样调查结果为主,劳动部门登记失业情况和失业状况观察点有关数据为补充,提供失业状况信息,并实行动态分析监测。

2、研究制定失业警戒指标体系。

合理确定总量警戒线,包括:正常范围内的失业率,轻度警戒时失业率,中度警戒时失业率,高度警戒时失业率;结构警戒线(如少数民族失业比重,妇女失业人员比重等超过一定比例时);变动警戒线,主要是失业率连续快速增长,出现不正常的波动。

3、成立失业预警专家委员会。

由市政府领导、统计、劳动、财政、经济和有关专家组成,主要任务是对失业预警信息进行评估;制定紧急状况下的政策措施和扶助计划预案;决定发布警报;启动实施工作预案,保持就业局势的稳定。

(六)建立和完善促进就业再就业的宏观政策调控体系。

1、建立和完善促进就业再就业的责任体系。

建立党委、政府就业和再就业的责任制度和目标考核制度,把控制失业率、增加就业岗位和增加就业人数作为考核领导干部政绩的重要指标。各级劳动保障部门、人事、计划、经贸、财政、税务、工商、金融部门等相关部门要在各自职责范围内,全力做好就业和再就业工作。

工商联、工会、共青团、妇联、个体私企协会等团体要利用各自的条件,发挥优势,拓展就业空间,组织、帮助和引导失业青年、妇女、困难群体实现就业。

各类企业是就业的主体,要承担社会责任。各企业内部的富余职工要通过主辅分离和扩大生产,开拓新的生产经营领域进行消化,力争吸纳更多的社会劳动力就业。

2、完善促进就业再就业的政策体系。

政府应加大地方财政对就业的支持力度,切实调整财政支出结构,增加就业资金预算。要制定切实可行的政策,发挥政策的导向作用,落实好各项就业再就业政策,充分运用税费减免、金融支持、就业补贴等政策,鼓励企业更多地吸纳失业人员就业和再就业。

严格控制裁员。正常生产经营企业成规模裁减人员,裁减方案要经企业职工代表大会讨论,并经政府劳动部门审批,凡不能遵照法定程序实施裁员、依法支付经济补偿金并妥善解决职工相关债务的,不允许裁减人员。在特殊时期,政府应引导和干预企业不能裁员,到期合同延续一定时间。同时,企业不能一味靠减人来增效,而应加快创业,谋求发展增效,依靠创造新的劳动岗位消化富余人员。

建立困难企业不裁员的特殊政策措施。对半停产企业,指导其与工会职代会协商,允许在非常时期减薪不减员,度过难关。对停产的不减员的企业,可由政府安排一定的工资补贴,帮助企业生产自救。对停产半停产和职工富余不裁员的企业,组织员工培训的,给予培训补贴,无力缴纳社会保险的,可延期缴纳,不收滞纳金,不影响职工享受各项社会保险待遇,使企业最大限度减少向社会上排放失业人员。

(七)建立完善的就业服务体系。

按照劳动力市场“新三化”的要求,进一步加强市、区、街道、社区职业介绍机构的建设。在每个社区配备一名专职的工作人员,并进行规范的业务培训,持证上岗;建立以社区为基础,

连接街道、区、市的劳动就业信息系统（主要是失业人员信息、岗位信息等），并实行动态管理。

## 二、建立效率和公平相结合的收入分配制度是建设和谐社会的重要内容

当前，我市在收入分配中存在的主要问题是收入差距拉大，表现在：中央企业、国家机关事业单位与部分改制企业、民营企业和地方国有企业的收入差距拉大，低收入人群有增多的趋势；还有原国有企业有偿解除劳动关系人员、破产企业领取一次性安置费自谋职业人员中的一部分从事个体经营的人员收入不高，另一部分还未找到工作，致使生活水平下降。这些人员心理极度不平衡，往往会诱发或加重失业率上升、群体性事件频发、社会治安恶化等一系列社会风险。

体现社会公正，高度发达的物质条件是最为重要的前提性条件。在当前，缩小收入的差距问题，还不能采取计划经济时期的“打富济贫”的办法。但收入水平较高的企业可以通过自身的加快发展，从技术、市场等方面带动和支持地方经济的发展。我认为应从以下几方面给予引导。

1、加快改革的步伐，提升地方企业的经济实力。

政府应组织专门机构对改制企业在调查研究的基础上，从产业结构和布局上对其进行重组，提升企业的竞争力和经济效益。对部分改制企业市场小、效益差、经营十分困难的，应通过发展新兴的产业和新项目平稳转产，特别是通过石化工业较高附加值、高效益的项目的建设，逐步吸纳这些产业的员工，经过转向培训，转移就业。

2、完善企业分配制度。

提倡在初次分配中把效率和公平结合起来，合理确定经营者和职工的劳动收入水平。经营者的收入应主要与经营成果挂钩，不能简单地执行是一般职工收入的多少倍。各类企业应按照国家规章，建立自己的工资分配制度，并经职工代表大会讨论通过实施。

3、加强政府对收入分配的宏观调控。

政府有关部门应研究对非公有制企业的税收和财政支持问题。目前，国家在国有企业实行了工效挂钩办法，挂钩指标内确定的职工工资总额不交企业所得税。而非国有企业不实行工效挂钩的政策，企业为职工计发工资是以目前的人月800元作为计税起征点，800元以上的部分要交

企业所得税，在一定程度上抑止了企业为职工增加工资支出的积极性，还造成少数股份制企业经营者为获得个人利益（经营管理者股份较大，一般职工股份较少），加大分红的比例，减少劳动分配的比例，其结果是降低了企业一般职工的收入水平。国有企业和非国有制企业在企业所得税上的这种不公平性是造成非国有制企业收入水平差距越来越大的原因之一。笔者认为，应建立均税赋的公平政策，在非国有制企业同样可以推行工效挂钩的办法。

4、适时调整企业最低工资标准。

最低工资标准是政府规范企业分配行为，调节职工收入水平的重要指标。少数私营企业往往把政府公布的标准作为他们为雇工支付工资的标准。在这种情况下，最低工资标准必须随着全社会职工工资的增长和物价水平适时进行调整，确保劳动者合理的工资收入。

5、加强工会在企业工资分配中的监督力度，确保职工在工资中的参与权。

各级工会应督促非公有制企业切实落实职工代表大会制度，工资分配方案应经职工代表大会通过。并建立工资集体协商谈判制度，确保职工的既得利益不受侵害。

## 三、建立和谐稳定的劳动关系是建设和谐社会的重要基础

人是社会和谐的主体，维护好劳动者权益，实现好劳动者意志是构建和谐社会的重要因素。一般来讲，体制改革、结构调整与社会转型时期，往往是利益关系调整导致劳动关系矛盾与社会问题的多发期。只有高度重视并妥善处理好劳动关系问题，才能为社会和谐奠定坚实的基础。

目前，在我市的劳动关系中还存在一些不和谐的因素，主要表现在：部分企业把最低工资标准作为企业内的具体分配制度，单纯强调保持企业成本方面的竞争优势，人为地压低职工工资，损害职工的利益；在劳动合同的签订中，使用劳动者的青春期，导致出现失业人员呈大龄化趋势；员工不能参与企业管理，逐步沦为雇佣工人，社会政治地位处于弱势，由于劳动力供大于求，雇主单方面增加劳动量，不提供必要的劳动条件，侵犯职工休息、休假权益等现象时有发生。劳资关系的不协调成为影响社会稳定的不可忽视的因素。当前，要把维护劳动者的合法权益作为劳动关系调整工作的重点，采取适度干预的办